

УДК: 327.793:325.2(571.6)

СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ С ДРУГИМИ ГОСУДАРСТВАМИ — УЧАСТНИКАМИ ШОС В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РОССИЙСКОГО ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА*

Ангелина Сергеевна ВАЩУК,

доктор исторических наук, заведующая Отделом социаль-
но-политических исследований Института истории, археоло-
гии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН.

E-mail: va_lina@mail.ru



Статья посвящена ретроспективному анализу международного диалога и отношений по миграционным вопросам между государствами, входящими в Шанхайскую организацию сотрудничества. На конкретных материалах рассматривается развитие международной практики России как пример обратной связи в региональном миграционном пространстве. Исследуется динамика иностранной рабочей силы в Приморье из государств-участников ШОС.

Ключевые слова: ШОС, саммит, национальная безопасность, нелегальная миграция, трудовые мигранты, миграционная политика, иностранная рабочая сила, местная власть, форум АТЭС 2012 г.

The Cooperation of SCO members in the migration sphere and its importance for the Russian Far East. A.S. Vashchuk (Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Far Eastern Peoples, FEB RAS, Vladivostok).

The article is devoted to the retrospective analysis of the international dialogue and relations on the migration issues between the state — members of the Shanghai Cooperation Organization. The development of the Russian international practice is viewed on the base of explicit data as example of the feedback in the regional migration space. The dynamics of the foreign man power from the state — SCO members in Primorski Krai are examined.

Key words: SCO, summit, national security, irregular migration, labor migration, migration politics, foreign man power, local authorities, APEC forum 2012.

В настоящее время миграция в Северо-Восточной и Центральной Азии как трансграничная, так и внутренняя достигла исторически уникального уровня и формирует особую модель глобализации, включающую в себя передвижение денег, товаров и людей. Хотя каждая страна имеет

* Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта ДВО РАН, проект № 09-II-CO11-001 «Миграционные процессы в Азиатской России в XIX — начале XXI в.»

свою миграционную политику и национальное законодательство, их проблемное поле уходит корнями в политическую и экономическую сферу сотрудничества между страной-реципиентом и страной-донором. Регулирование миграционных потоков так или иначе становится частью межгосударственных отношений.

В современной литературе демографами, экономистами и социологами в основном проанализирована миграционная ситуация в дальневосточном регионе с учётом демографических процессов¹. Актуальной и популярной темой остаётся анализ китайской миграции, оценка которой отличается значительным разбросом мнений²: от обоснования необходимости привлечения большого числа китайских рабочих на региональный рынок труда в качестве решения проблемы дефицита рабочей силы до алармистских настроений по поводу присутствия китайцев*. Однако анализ международного сотрудничества в миграционной сфере как внешнеполитического ресурса в исторической литературе чаще всего остаётся вне поля зрения исследователей. Поиск ответа на вопрос, каков же был вектор международного сотрудничества в миграционной сфере в Азии в начале XXI в., представляет актуальную проблему исторической науки.

В конце XX в. миграционные связи России с государствами СНГ, которые позднее также вошли в Шанхайскую организацию сотрудничества**, развивались неоднозначно³. Особенно это касалось переселения рус-

* Предложенная В.А. Ионцевым классификация включает 17 основных научных подходов в изучении миграции населения, которые в свою очередь объединяют 45 научных направлений, теорий и концепций.

** На основе сложившегося благоприятного политического климата, а также по причине возрастающей опасности превращения региона в район перманентной нестабильности из-за резкой активизации международного терроризма в 1996 г. была образована «Шанхайская пятёрка». Последующие ежегодные саммиты участников «Шанхайской пятёрки» проходили в Москве в 1997 г., Алма-Ате (Казахстан) в 1998 г., в Бишкеке (Кыргызстан) в 1999 г. и в Душанбе (Таджикистан) в 2000 г. Ко времени проведения Бишкекского саммита для всех участников «Шанхайской пятёрки» стала очевидной необходимость в развертывании взаимодействия по широкому спектру направлений, что потребовало создания постоянных механизмов сотрудничества в форме встреч министров и экспертных групп. Фактически начала складываться архитектура новой международной организации. Возник институт национальных координаторов, назначаемых каждой страной. В 2001 г. очередная встреча вновь была проведена в Шанхае (Китай). Тогда пять стран-участниц приняли в состав организации Узбекистан (что было зафиксировано в совместном заявлении глав государств и повлекло переименование организации в Шанхайскую организацию сотрудничества, или «Шанхайскую шестёрку»). Первыми документами, принятыми ШОС, стали Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества, Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом и Совместное заявление о подключении Узбекистана к механизму «Шанхайской пятёрки». С 2002 г. шел активный организационный период ШОС, который по итогам Московского саммита завершился 1 января 2004 г. (Комиссина И., Куртов А. Шанхайская организация сотрудничества: становление новой реальности. М., 2005. С. 252).

скоязычного населения в Россию. На государственном уровне не были поддержаны проекты репатриации и обустройства русскоязычного населения стран СНГ в России за исключением реабилитации репрессированных народов, в том числе корейцев. После прекращения в 1992 г. государственных программ по межреспубликанскому обмену добровольное переселение на Дальний Восток из республик СНГ было лишено государственной финансовой поддержки. В 1993—1998 гг. российское правительство, столкнувшись с проблемой беженцев и вынужденных переселенцев, предприняло ряд мер по управлению этими потоками, в том числе и законодательного характера, опираясь на международный опыт. В эти годы парламентская оппозиция предложила ряд целевых программ поддержки репатриации в Россию. Однако в 1999 г. государственные власти РФ лишь ограничились принятием правового акта о поддержке соотечественников, проживавших за рубежом, но документ не был наполнен конкретным содержанием⁴. Кроме того, в конце 2000 г. в России последовал ряд изменений национального миграционного законодательства⁵, кардинально усложнивших обустройство переселенцев*. Уже в октябре 2000 г. число прибывших в РФ оказалось на 84% меньше по отношению к сентябрю, в ноябре — на 61%, в декабре — 54,5%, т.е. сократилось почти наполовину. Практика приёма трудовых мигрантов из государств СНГ на местах также отличалась своей непоследовательностью⁶. В годы, предшествовавшие организации ШОС как полноправной международной организации, Россия проводила противоречивую миграционную политику (не было консенсуса в правительстве и на местах в этом многогранном вопросе и опыта борьбы с нелегальной миграцией), что значительно сужало возможности согласований в области международных миграций.

В начале XXI в. у российской политической элиты усиливается осознание роли России в Азии, в это же время формируется национальное миграционное законодательство, которое обеспечивает механизм приёма внешних мигрантов (вынужденных переселенцев и трудовых мигрантов) из государств СНГ, а также использования иностранной рабочей силы из стран Северо-Восточной Азии, главным образом из КНР. Власти и предприниматели южных районов Дальнего Востока делали ставку на привлечение рабочих из близлежащих стран, тогда как на Камчатке,

* Указом Президента РФ № 685 от 17.05.2000 был дополнительно расширен перечень документов, необходимых для принятия в гражданство РФ. 1 января 2001 г. закончился и не был продлён срок, отведённый выходцам из СНГ для оформления гражданства РФ (в порядке регистрации, в соответствии с п. «г» ст. 13 Закона о гражданстве РФ). После 1 октября 2000 г. был усложнен порядок регистрации иностранцев из государств СНГ по месту жительства. Если ранее граждане стран СНГ и Балтии в порядке учета по месту жительства были приравнены к гражданам России, то теперь эти лица регистрировались на общих со всеми другими иностранцами основаниях. (Акснис В., Смирнова С. Россия принимает соотечественников // Независимая газета. 2000. 24 дек.).

в Магаданской области и Сахалине преобладали рабочие из стран СНГ. Таким образом, на российском Дальнем Востоке сложилась пространственная миграционная структура, которую можно рассматривать как одну из предпосылок образования Шанхайской организации сотрудничества. Дальневосточная составляющая активизировала процесс занятия Россией своей «ниши» в регулировании межгосударственных миграционных отношений.

В это время в центрально-азиатском регионе всё большую актуальность приобретала проблема трудовой эмиграции в Россию, которая высветила позитивные (приток трудовых ресурсов в Россию и снижение социальной напряжённости в государствах-донорах) и негативные аспекты (нелегальная миграция). Чтобы снизить риск от проявления негативных последствий международных миграций в условиях глобализации, многие государства идут по пути урегулирования возникающих противоречий, обращаясь к политическому потенциалу международных, а также неправительственных организаций, что особенно продемонстрировала Европа: например, деятельность Международной организации по миграции (МОМ), Центра права Европейского Союза, Международной организации труда, Организации безопасности Совета Европы, Управления Верховного комиссара по делам беженцев при ООН, а также важнейший документ «Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся мигрантов» от 24 ноября 1977 г., Амстердамский договор 1977 г. и др., создавшие систему координаций между контрольными службами, систему квот приёма беженцев и т.д.⁷

Российское руководство, столкнувшись с иммиграционным вызовом, стало также активно использовать своё участие и статус в новых международных организациях, в частности в Шанхайской организации сотрудничества. С 2004 г. ШОС начала функционировать как полноценная международная структура, обладающая собственными рабочими механизмами, персоналом и бюджетом⁸. Образование новой организации логически вытекало из стратегии обеспечения безопасности в Центральной Азии, а также соответствовало интересам России развивать свои дальневосточные территории.

После того как Китаю и России удалось решить территориальные вопросы, а Китаю и с другими государствами СНГ — Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном, перед партнёрами открылись перспективы для дальнейшего развития регионального сотрудничества. В рамках данной организации рассматриваются проблемы безопасности и задачи, связанные с развитием торговли между этими странами. Проблемы миграции хотя и не выносятся в качестве центральных, но достаточно часто сопутствуют обсуждению вопросов экономического сотрудничества и безопасности в регионе. Китай, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан являются

для Казахстана и России крупными донорами трудовых ресурсов, в том числе и на российском Дальнем Востоке.

Одновременно Россия и Китай развивают двусторонние миграционные отношения с другими государствами, входящими в ШОС. Для территорий-реципиентов, каким является Дальний Восток, обеспечение национальной безопасности, связанной с миграционными процессами (в частности, привлечение иностранной рабочей силы на законных основаниях), обсуждение таких вопросов в формате ШОС имеет особое значение.

В период становления и активной институционализации ШОС, т.е. в 2001—2004 гг., основными донорами иностранной рабочей силы на дальневосточном рынке труда были страны, создавшие эту международную организацию, прежде всего КНР, чему способствовало прошлое российско-китайских миграционных связей, которое характеризуется оформлением концептуальных основ национальных миграционных политик. Так, в России в середине 2002 г. был решён вопрос о законодательном обеспечении работы Федеральной миграционной службы МВД РФ. Принятые федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁹, «О гражданстве Российской Федерации»¹⁰ и сопутствующий им пакет ведомственных актов устранили накопившиеся за десятилетие (1990-е гг.) проблемы правового регулирования в миграционной сфере. В 2000 г. была провозглашена новая глобальная внешнеэкономическая программа КНР, ставшая известной как стратегия продвижения китайских товаров, технологий, инвестиций и рабочей силы под девизом: «Идти вовне». Один из её главных аспектов — завоевание значительной (до 10%) доли международного рынка труда. Это побуждало китайское правительство заключать с правительствами других стран, а также с отдельными корпорациями двусторонние и многосторонние соглашения на экспорт рабочей силы¹¹.

Катализатором совместных усилий, касающихся управления миграционными процессами, актуальными для дальневосточных территорий, было обсуждение и согласование действий двух государств по вопросу создания благоприятных условий развития туризма. Туризм оказался легальным способом перемещения через границу людей и товаров, одним из источников экономического развития приграничных территорий Китая и формой прибыльного бизнеса на российском приграничье, каналом пополнения числа нелегальных мигрантов в России. Миграционные службы и региональные органы власти сосредоточили внимание на мероприятиях по борьбе с нелегальной и незаконной миграцией¹². В 1994—2001 гг. на юге Дальнего Востока были проведены массовые мероприятия в рамках операций «Иностранец», «Заслон», «Вихрь» с участием силовых структур МВД, ФСБ, ФПС, ФНС и ФМС. Именно туризм,

использование его для въезда и занятия трудовой деятельностью активизировали межгосударственный диалог и российское миграционное законодательство, способствовали развитию миграционной инфраструктуры как в России, так и в Китае.

В начале XXI в. на рынке иностранной рабочей силы в дальневосточном регионе стал доминировать труд китайских рабочих, хотя процесс происходил неравномерно по территориям и по времени. Так, в Приморском крае это произошло раньше (в 2000—2005 гг. на их долю приходилось от 63 до 68% всех иностранных рабочих), в Амурской области только в 2003 г. китайский сегмент потеснил работников из СНГ и КНДР. В Хабаровском крае политическая элита в большей степени ориентировалась на привлечение гастарбайтеров из СНГ. В 2005 г. 61% всех иностранных трудовых мигрантов концентрировался на юге региона: в Приморье (31%), Хабаровском крае (17%), Амурской области (13%).

В миграционных международных отношениях в начале XXI в. многие государства Европы уделяли большое внимание борьбе с разными проявлениями нелегальных трансграничных перемещений и незаконной трудовой деятельности. В этом же направлении выстраивались отношения между государствами-участниками ШОС, которые опирались уже на опыт двустороннего сотрудничества. Так, важной политической предпосылкой становления миграционного сотрудничества между Россией и Китаем стало подписание межгосударственного документа, договора 2001 г. «О добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой», который и регулирует сотрудничество в борьбе с нелегальной миграцией (статья 20)¹³. В миграционной сфере традиционно главными зарубежными партнёрами Российской Федерации оставались страны-члены СНГ. Миграционные связи развивались как на двусторонней основе, так и в многостороннем формате. Правовой базой взаимодействия явилось Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (1998 г.)¹⁴, оказавшееся актуальным и своевременным и для российского Дальнего Востока. По данным экспертов, на Дальнем Востоке в 2006 г. находилось около 15—20 тыс. нелегальных мигрантов, в основном из государств СНГ¹⁵. Часть региональных экспертов высказывала мнение, что мигранты — выходцы из таких стран СНГ, как Узбекистан и Таджикистан, являющиеся членами ШОС, представляют социальную угрозу для дальневосточников, так как они в большей степени, чем китайцы, пополняют теневой рынок труда. Эта точка зрения оказывала влияние на формирование миграционной стратегии на региональном уровне.

Необходимость регулирования внешних миграционных потоков активизировала действия России: в структуре федеральной миграционной

службы РФ было создано Управление международного сотрудничества. Оно состоит из трёх отделов: международных договоров, организации сотрудничества со странами СНГ и деятельности представительств ФМС России за рубежом и отдела организации сотрудничества с международными организациями. Участниками ШОС, которые также входят в СНГ, была создана Совместная комиссия государств-участников Соглашения по борьбе с нелегальной миграцией. Практические шаги по международному сотрудничеству в миграционной сфере предпринимали и другие участники ШОС, например, Кыргызстан пошёл по пути оказания правовой помощи иностранным гражданам, создав центр, который является негосударственной структурой, призванной помогать в защите прав иностранцев¹⁶.

В рамках работы саммитов ШОС возникла инициатива создать российско-китайскую рабочую группу по вопросам миграции. Она организована в целях взаимодействия обоих государств в сфере регулирования миграционных процессов, в том числе в области совершенствования договорной правовой базы сотрудничества по упорядочению миграционных потоков и содействия обеспечению законных прав и интересов мигрантов. Однако на её организацию потребовалось почти два года. 24 октября 2006 г. в Хабаровске состоялось первое заседание этой рабочей группы. Следует подчеркнуть, что и руководители — с российской стороны В. Поставнин, с китайской — Цуй Джикунь согласились с тем, что во взаимодействиях России и Китая в миграционной сфере выработан определённый механизм, но ещё предстоит серьёзная совместная работа¹⁷. Отношения стратегического партнёрства и взаимодействия России и КНР со всей очевидностью требуют дальнейшей эффективной деятельности рабочей группы. Одним из главных ресурсов эффективности может стать сокращение времени согласования документов, предупреждающих негативные последствия трансграничной миграции. Другой ресурс — это ускорение создания правовой базы, обеспечивающей взаимодействие по различным аспектам миграции между ФМС России и соответствующими ведомствами государства-партнёра.

На современном этапе изучения проблемы возникает вопрос, как влияет ситуация финансового кризиса на национальные рынки труда, связанная с ростом безработицы в странах ШОС и может ли она внести большие коррективы в численность рабочей силы, например из Китая в Россию, в частности на Дальний Восток? К концу 2009 г. безработица в России, по оценкам ряда экспертов, может составить 7 млн. чел., в Китае — 34 млн. Разделяя мнение некоторых российских экспертов, что резкого увеличения давления «китайского миграционного компонента» на российский рынок вряд ли можно ожидать, всё-таки необходимо подчеркнуть значение и актуальность изучения миграционных практик,

опыта Китая в развитии партнёрских отношений с фирмами других стран и международными организациями¹⁸. Тезис о том, что резкое увеличение безработных в Китае незначительно может отразиться на российском рынке труда, базируется на ситуационном и факторном анализе. Во-первых, существует ряд сдерживающих факторов со стороны России, которая уже накопила значительный опыт регулирования миграционных процессов и сформировала миграционный режим, соответствующий стратегии обеспечения национальной безопасности. Его основу составляет визовый режим с Китаем и ежегодный пересмотр квот привлечения иностранной рабочей силы. Сегодня отсутствует угроза массового бесконтрольного въезда граждан этой страны в Россию; наблюдается активизация органов Федеральной миграционной службы по контролю за соблюдением пребывания иностранных работников. В системе управления миграциями увеличилась роль фискальных мер и административных наказаний. Подобная практика соответствует общей позиции государств-членов ШОС в условиях финансового кризиса. Высвобождение иностранных работников, как и сокращение квоты на привлечение трудовых мигрантов без учёта реально изменившейся в период экономического кризиса потребности работодателей, не могло не отразиться на нелегальном секторе. Отношение к китайским трудовым мигрантам следует рассматривать на общероссийском фоне трудовой миграции.

Лидером по импорту рабочей силы в Россию является Узбекистан: на 2009 г. заявленная работодателями потребность в работниках из этой страны составила 590 тыс. По 350 тыс. мигрантов планировали привлечь российские работодатели из Китая и Таджикистана, немногим более 140 тыс. чел. ожидалось из Кыргызстана.

Рост безработицы, проявившийся в России в начале 2009 г., активизировал деятельность надзорных органов по борьбе с нелегальной и незаконной миграцией. 13 апреля 2009 г. состоялось седьмое заседание генеральных прокуроров государств-членов ШОС, на котором была озвучена следующая информация: около 12 млрд. дол. в год составляет доход от торговли людьми в странах-членах ШОС¹⁹. Участники совещания особенно обратили внимание на острую необходимость обмена информацией по международной миграции. На саммите ШОС 2009 г., проходившем в Екатеринбурге, рассматривалось предложение президента Казахстана Н. Назарбаева о принятии совместного соглашения о сотрудничестве в борьбе с нелегальной миграцией²⁰.

К сдерживающим факторам резкого притока трудовых мигрантов на Дальний Восток можно отнести возможное сокращение заработной платы, а также ухудшение условий труда иностранных рабочих (в том числе из Китая и других стран ШОС, объединённых с Россией и другой интеграционной структурой — СНГ) в результате стремления компаний и ра-

ботодателей к сокращению затрат. Не исключено также сокращение и без того мизерных объёмов социального обеспечения мигрантов, которые существуют в России. Однако в Екатеринбурге на саммите ШОС В. Путин подчеркнул, что в условиях мировой финансовой системы необходимо предотвратить резкое обострение социальных проблем мигрантов²¹, тем самым ориентировать политиков и местные власти на социальные проблемы мигрантов. Подобное замечание российского политического лидера выявило новый аспект в диалоге участников саммита ШОС по миграционной тематике.

Несмотря на трудное финансовое положение и первые признаки роста безработицы среди россиян на Дальнем Востоке, нет оснований для политики резкого сокращения числа трудовых мигрантов из КНР, особенно это касается Приморского края. Здесь по-прежнему существует целый комплекс условий для дальнейшего миграционного сотрудничества с КНР. Прежде всего новый уровень межрегиональных связей, чему предшествовал целый ряд, можно сказать, уже исторических предпосылок. Так совпало во времени, что в годы становления Шанхайской организации сотрудничества сложилась новая ситуация для российской местной политической элиты, которая смогла более чётко сформулировать прагматические задачи территорий, учитывая выгоды от складывания международного рынка труда.

К таким характеристикам исторической ситуации можно отнести:

1. Решение пограничной проблемы между Россией и Китаем и стабильную ситуацию на границе. Это дало возможность местным политикам перенести центр своего внимания в плоскость экономического сотрудничества, частью которого является миграционная составляющая.

2. Принятие России в АТЭС (в ноябре 1997 г. полноправное участие на форуме в Ванкувере). Это событие оказалось мощным импульсом для политической инициативы — реализовать на данной территории проекты по строительству объектов, необходимых для проведения саммита во Владивостоке в 2012 г.

3. В начале XXI в. стало видно, что присутствие китайских контрактных работников на Дальнем Востоке не имеет характера массовой миграции.

В период становления ШОС и в 2004—2008 гг. в регионе были распространены различные формы привлечения труда мигрантов, деятельность которых превратилась в часть экономического механизма развития сотрудничества между государствами²², например, разрешение на занятие трудовой деятельностью в 2007 г. на Дальнем Востоке российские власти предоставили 73,3 тыс. китайским работникам. Это на 41,8% больше, чем в предыдущем году, хотя количество организаций (работодателей), имевших разрешение на привлечение иностранной рабочей силы

в 2005—2007 гг. было непостоянным. В 2005 г. таких организаций насчитывалось 2399; 2006 г. — 2390; 2007 г. — 2180. В Приморье, Хабаровском крае и Амурской области трудились в 2006 г. 42 797 китайских рабочих, в 2007 г. — 47 584 чел.²³

Результаты миграционного сотрудничества государств, входящих в ШОС, наиболее ярко проявились на территории Приморского края (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика численности иностранных работников в Приморье за 2006—2008 гг.

	2006 г.		2007 г.		2008 г.		Рост/снижение 2008 г. к 2006 г., %
	кол-во	доля, %	кол-во	доля, %	кол-во	доля, %	
Численность иностранных работников в Приморье	37 900		30 923		32 575		
Из них рабочие из стран-участников ШОС	25 974	68,53	22 240	71,92	24 728	75,91	95,20
Из других стран	11 926		8683		7 847		
Казахстан	26	0,10	24	0,11	38	0,15	146,15
Кыргызстан	234	0,90	439	1,97	889	3,60	379,91
Таджикистан	203	0,78	396	1,78	779	3,15	383,74
Узбекистан	1 101	4,24	3 023	13,59	7 006	28,33	636,33
Китай	24 410	93,98	18 358	82,54	16 016	64,77	65,61

Таблица составлена на основе источников: Труд и занятость населения в Приморском крае: стат. сб. // Приморскстат. 2008. С. 32—33; Миграция населения Приморского края в 2008 г.: стат. бюл. с аналит. запиской // Приморскстат. 2008. С. 58—60; Пушкарёв С.Г. Основные тенденции современных миграционных процессов на Дальнем Востоке России // Управление миграциями на Дальнем Востоке России: Междунар. симпоз. Владивосток, 21 окт. 2008. Владивосток, 2008. С. 26.

В 2006—2008 гг. доля иностранных работников из стран-участников ШОС в Приморском крае увеличивалась кроме КНР. На рынке иностранной рабочей силы особенно выросли численность и доля из Узбекистана (в 6,3 раза). Таким образом, произошло некоторое перераспределение ИРС на территории Приморья, если рассматривать географию стран-доноров, входящих в ШОС. Удельный вес этих стран сократился за счёт уменьшения численности трудовых мигрантов из КНР. Российское правительство, учитывая, что внешняя миграция набирает силу, сосредоточило основное внимание на поисках механизма контроля над соответствующими миграционными потоками, создало систему квотирования в сфере регулирования трудовой миграции из традиционного зарубежья²⁴, в том числе Китая, а с 15 января 2007 г. и для безвизовых стран СНГ — Казахстана, Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана.

Россия как государство-реципиент создавало таким образом условия для обеспечения национальной безопасности. Однако анализ статистики в контексте региональной миграционной политики даёт основание и для другого вывода. В 2003—2006 г. администрация Приморского края в своей миграционной политике отдавала предпочтение сценарию, связанному с привлечением иностранной рабочей силы из Китая²⁵. Но, получив большие финансовые преференции от федерального центра на реализацию социально-экономических проектов в 2007—2008 гг., руководство Приморья несколько поступило своей иммиграционной стратегией. Оно стремилось выполнять политический наказ Федерального Центра — обеспечивать работой прежде всего собственное население. В 2008 г. в Приморье было занято из Китая почти на 8 тыс. чел. меньше, чем в 2006 г. На строительстве объектов во Владивостоке (мостов через Босфор Восточный на о-в Русский и через бухту Золотой Рог на мыс Чуркин), в 2009 г. — на о-ве Русском (подготовка к возведению комплекса зданий Дальневосточного федерального университета) трудились вахтовым методом привлечённые рабочие и специалисты из Сибири, других районов Дальнего Востока, в том числе из Приморья.

Оценка масштабов и перспектив занятости в регионе с учётом уже строящихся объектов актуализирует проблему сотрудничества с Китаем и другими участниками ШОС в миграционной сфере. Основной задачей миграционной политики в дальневосточном регионе становится параллельно с противодействием незаконной трудовой деятельности мигрантов поиск и привлечение в страну квалифицированных трудовых ресурсов, полное использование учебной миграции (особенно с перспективами образования Дальневосточного федерального университета), восполнение потребности экономики и общества за счёт сбалансированного миграционного притока. Российские реалии на Дальнем Востоке расширяют проблемное поле международного диалога по миграционным вопросам. В перспективе экономическая целесообразность, скорее всего, будет определять дальнейшие обоснования, связанные с привлечением рабочих и специалистов из Китая, на этапе завершения строительства ряда объектов в Приморье. И сегодня такая политика уже не противоречит позиции Центра. 15 мая 2009 г. в России вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран-участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году...»²⁶ В соответствии со ст. 3 российское правительство вправе устанавливать упрощённую и ускоренную процедуру привлечения иностранной рабочей силы на строительство объектов для проведения саммита во Владивостоке.

Это означает, что наиболее важной предпосылкой развития сотрудничества в миграционной сфере на приграничной территории в ближайшие два года будет по-прежнему оставаться необходимость завершения строительства приоритетных объектов, развитие транспортной сети региона. Например, чтобы в ближайшие годы запустить в эксплуатацию все основные магистрали транспортного каркаса Приморского края, требуется, как минимум, в три раза увеличить число занятых. Строительство жилья требует вовлечения в эту отрасль до 20 тыс. чел. Подготовка к саммиту предполагает вовлечение в строительство и обслуживание объектов 60—70 тыс. чел. Создание в районе Порты Восточный транспортно-логического центра, строительство нефтеперерабатывающего завода, расширение портовых терминалов также связаны с созданием нескольких тысяч рабочих мест²⁷.

Разрабатываемые планы социально-экономического развития Дальнего Востока и действия региональной элиты постоянно находились в противоречии. С одной стороны, элита стремится получить быструю экономическую выгоду от привлечения иностранной рабочей силы, с другой — находится под влиянием ментального комплекса угрозы миграции из Китая, а также среднеазиатских государств. При этом и законодательная, и исполнительная власть, испытывая воздействие различных экспертных оценок, порой принимают непоследовательные решения.

Анализ ситуации в странах, которые для России являются государствами-реципиентами, а также изменений в национальном миграционном законодательстве и динамике трудовых мигрантов на Дальнем Востоке из государств-участников ШОС показывает, что они во многом зависят от состояния межгосударственных отношений в рассматриваемой сфере. Оценивая уровень сотрудничества в миграционной сфере в рамках ШОС в 2005—2009 гг., следует отметить, что на данном этапе руководители государств ограничивались дискуссиями и политическими обсуждениями актуальных вопросов. Миграционный фактор зачастую сам выступал в роли внешнеполитического ресурса. Международная практика в миграционной сфере в формате ШОС была сосредоточена на вопросах борьбы с нелегальным и противозаконным перемещением людей (это соответствовало концепции Хартии и Договору о долгосрочном сотрудничестве), что также накладывало свой отпечаток на миграционную политику на российском Дальнем Востоке. Весь ход регулирования процессов трудовой миграции, заложенный в федеральном законодательстве, и инициатива органов власти на местах в конечном итоге были основаны на стремлении ужесточить контроль за стихийно въезжающими в регион (с различными целями) иммигрантами и в меньшей степени на проблемах их натурализации.

- ¹ Мотрич Е.Л. Население Дальнего Востока России. Владивосток; Хабаровск: ДВО РАН. 2006. С. 10.
- ² Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. Серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. М.: Диалог-МГУ, 1999. Вып. 3. С. 85—116; Юдина Т.Н. Социология миграции: к формированию нового научного направления. М.: Изд.-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2004.; Рыбаковский Л.Л. Миграции населения // Приложение к журналу «Миграция в России». Вып. 5. Стадии миграционного процесса. М., 2001; Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Миграционная политика России в контексте её национальных интересов // Народонаселение. 2005. № 3. С. 38—52; Зайончковская Ж. Почему России необходима иммиграционная политика // Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учеб. пособие / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М.: Центр миграционных исследований; Товарищество «Адамант», 2007. С. 114—141; Портяков В. Российский вектор глобальной китайской миграции // Проблемы Дальнего Востока. 2006. № 2. С. 10—21; Ларин В.Л. Российско-китайские отношения в региональных измерениях (80-е годы XX — начало XXI в.). М.: Восток—Запад, 2005; Иммиграция иностранной рабочей силы: российский и европейский опыт исследований. М.: Изд-во СО РАН, 2003; Гельбрас В. Россия в условиях глобальной китайской миграции. М., 2004; Дятлов В.И. Китайцы в Сибири // Перспективы региона: население, миграции, рынки труда. М., 1999, и т.д.
- ³ Вашук А.С. Трудовые мигранты из стран СНГ на Дальнем Востоке России в начале XXI в. // Россия и АТР. Владивосток, 2008. № 4. С. 56—68.
- ⁴ О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон РФ № 99-ФЗ от 24.05.1999 г.: в ред. от 31.05.2002 г. // Собр. законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.
- ⁵ О внесении изменения в Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон РФ № 13-ФЗ от 6 февр. 1995 г. // Российская газета. 1995. 9 февр.; О распространении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации на граждан бывшего СССР, прибывающих из государств-участников СНГ и государств Балтии: постановление Правительства Российской Федерации № 290 от 12 марта 1997 г. // Справочная правовая система «Гарант». Благовещенск: ООО НПП «Гарант-сервис», 2001. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM); Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ: утв. Указом Президента РФ № 386 от 10.04.1992, и др.
- ⁶ Вашук А.С., Чернолуцкая Е.Н., Королёва В.А., Герасимова Л.А., Дудченко Г.Б. Этномиграционные процессы в Приморье в XX в. Владивосток: ДВО РАН, 2002.
- ⁷ См. подробно: Дмитриев А.В. Миграция: Конфликтное измерение. М.: Альфа-М., 2006. С. 215—276.
- ⁸ Комиссина И., Куртов А. Шанхайская организация сотрудничества: становление новой реальности. М.: РИСИ, 2005. С. 252.
- ⁹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. ФЗ № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. // Российская газета. 2002. 31 июля.
- ¹⁰ О гражданстве Российской Федерации. ФЗ № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. // Российская газета. 2002. 5 июня.
- ¹¹ Хоу Вэньжу. Политика Китая в отношении внешней миграции // Проблемы Дальнего Востока. 2002. № 6. С. 121—140. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0115/analit04.php>. (дата обращения: 20.04.2009).
- ¹² Россия и АТР: проблема безопасности и преступности: материалы междунар. науч.-практ. конф. Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2007; Рыбаковский Л.Л. Нелегальная миграция в приграничных районах Дальнего Востока: история, современность, последствия // <http://www.viptrson.ru> (дата обращения: 1.09.2009).
- ¹³ Российская газета. 2009. 20 марта.

- ¹⁴ Зубков В.А. Правовые основы регулирования противодействия незаконной миграции // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 1 // URL: <http://evoiutio.info> (дата обращения: 17.07.2009 г.).
- ¹⁵ Пушкарёв С.Г. Причинно-следственные аспекты роста незаконной миграции и пути её пересечения // Приморье: народы, религии, общество (мониторинг этнических и конфессиональных процессов). Владивосток, 2007—2008. С. 144.
- ¹⁶ Чотонов У. ШОС к проблеме миграционных процессов // URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1178276760> (дата обращения: 13.07.2009).
- ¹⁷ В Хабаровске проходит первое заседание совместной российско-китайской рабочей группы по проблемам миграции // Новости — Информационное агентство «Восток Медиа». URL: <http://vostokmedia.com/old/news.details.php?id=75016> (дата обращения: 17.07.2009).
- ¹⁸ Хоу Вэнъжжу. Указ. соч. С. 121—140.
- ¹⁹ Завершилось седьмое заседание генеральных прокуроров государств-членов ШОС. Особое внимание прокуроры уделили вопросам пресечения нелегальной миграции (Комментарий наших экспертов) // URL: http://www.niitruda.ru/about/cat-107/post_227.html (дата обращения: 13.07.2009).
- ²⁰ Новости — Казахстан. Агентство международной информации. URL: <http://www.newskaz.ru/politics/20090616/232527.html> (дата обращения: 13.07.2009).
- ²¹ Форум переселенческих миграций. URL: <http://www.migrant.ru/news.php?id=72> (дата обращения: 13.07.2009).
- ²² Ларин В.Л. Межрегиональные отношения России и Китая в начале XXI в. // Таможенная политика на Дальнем Востоке. Владивосток, 2008. № 3. С. 22—38.
- ²³ Труд и занятость населения в Приморском крае: стат. сб. // Приморскстат. 2008. С. 32—33; Амурстат. URL: www.stat.amur.ru/public/press1/DocLib/; Зайцева Л.Л. Использование иностранной рабочей силы в экономике Хабаровского края, 1996—2008 гг.: динамика и структура // Материалы Одиннадцатой открытой конференции-конкурса научных работ молодых учёных Хабаровского края (экономическая секция): сб. ст. Хабаровск: РИОТИП, 2009. С. 95; Сатаев А.Г. Китайская миграция на Российский Дальний Восток: Причины, масштабы и последствия явления (политический и социально-экономический аспекты): автореф. дис... канд. полит. наук. Владивосток: ВИМО АТР ДВГУ, 2009. С. 12.
- ²⁴ Ващук А.С. Миграционные процессы на Дальнем Востоке России и проблемы обеспечения социальной безопасности на рубеже XX—XXI вв.: материалы 51-й Всерос. науч. конф. Т. 1. Проблемы тактики Военно-Морского флота, военной истории, геополитики и военно-морской географии. Владивосток, 2008. С. 63—70; Её же. Трудовые мигранты из стран СНГ на Дальнем Востоке России в начале XXI в. // Россия и АТР. Владивосток, 2008. № 4. С. 56—68; Смирнова Н.Л. Проблемы регулирования трудовой миграции в РФ // Управление миграциями на Дальнем Востоке России: Междунар. симпоз. Владивосток, 21 окт. Владивосток, 2008. С. 41—43.
- ²⁵ Стратегия социально-экономического развития Приморского края на 2004—2010 гг. Владивосток: Изд-во ТЦСР, 2004. С. 9.
- ²⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г. о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный вып. № 4911. 2009. 15 мая. URL: <http://www.rg.ru/2009/05/15/ates-dok.html> (дата обращения: 25.05.2009).
- ²⁷ Авдеев Ю.А. Проблемы национальной безопасности России в свете демографической и миграционной ситуации в ДВФО // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2008. № 3. С. 84—86.